E/CONF.39/H/30
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H. 3

Liban

ADAPTATION DES MOYENS ET DES METHODES DE FINANCEMENT AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT, EGYPTE, SYRIE, LIBAN, IRAN

Par René DEBONO,
Docteur ès Sciences Economiques,
Ancien Chargé de cours à l'Ecole
Française de Droit du Caire,
Membre de la Mission IRFED au Liban

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

ADAPTATION DES MOYENS ET DES METHODES DE FINANCEMENT AUX BESOINS DU DEVELOPPEMENT

(Egypte, Syrie, Liban, Iran)

par
René DEBONO
Docteur Es-Sciences Economiques
Ancien chargé de cours à l'Ecole Française de Droit du Caire
Membre de la Mission IRFED au Liban

1) L'implantation de banques européennes au Liban, en Syrie, en Egypte et en Iran avait apporté à ces pays des facilités de financement à court terme qui ont permis le développement de leur commerce extérieur. Grâce à leur activité rythmée par le flux et le reflux des capitaux suivant les besoins du commerce, le secteur tertiaire prit une importance disproportionnée dans le produit national. Elle persiste encore dans le contexte libéral de l'économie libanaise. Elle est moins sensible ailleurs. La nature des crédits distribués par les organismes bancaires a déterminé pour un long temps les structures économiques de ces pays.

2) L'adaptation aux besoins saisonniers de l'agriculture s'est faite lentement. Elle est encore loin d'atteindre un niveau satisfaisant. En Egypte, où la configuration géographique et les cultures intensives permettent une rentabilité rapide des opérations de crédit, l'installation d'agences bancaires est encore limitée aux villes principales. La faiblesse des structures administratives dans ces pays, qui furent pourtant occupés par les puissances européennes, demeurera une entrave insurmontable à l'extension du crédit agricole.

3) Cette intégration superficielle dans la vie économique parce qu'elle ignore le moyen et le long terme, va cependant provoquer l'accroissement des dépôts bancaires des commerçants et des propriétaires fonciers qui rendront plus tard le financement du commerce extérieur graduellement indépendant des capitaux étrangers.

4) La vague des investissements privés, en grande partie alimentée par des capitaux d'origine européenne attirés par les garanties que leur offraient les régimes capitulaires, répand les infrastructures portuaires, les chemins de fer, l'éclairage urbain, le transport en commun dans les villes principales où les concessions sont accordés. Ces investissements de caractère public n'engendrent pas cependant des investissements correspondants du secteur privé national dans les différentes branches de la production. Les processus du développement ne sont pas déclanchés.

5) En Egypte, un crédit foncier organisé, au Liban et en Syrie les facilités de l'inscription des garanties hypothécaires dans les régions cadastrées vont tenir lieu de crédit à moyen et long terme dans le secteur agricole. En profiteront les grands propriétaires fonciers. Ils retrouveront ces avantages quand ils s'orienteront vers les constructions d'immeubles à des taux d'intérêt raisonnables en Egypte et élevés au Liban et en Syrie.

6) D'une manière générale, dans les régimes capitalistes du Moyen-Orient, la création d'organisme de crédit ou d'institutions facilitant son expansion, précède la croissance de secteurs économiques déterminés. Les seuls investissements dans les infrastructures ne provoquent les investissements privés correspondants, ne sont à la source d'innovations que si des organismes de crédits spécialisés sont constitués et peuvent fonctionner.

7) Parallèlement au crédit bancaire se développera cependant un crédit personnel important dont une partie pourra évoluer jusqu'au crédit par passations d'écritures entre les entreprises commerciales. Il tire ses origines des traditions familiales qui au Liban, en Syrie et en Iran demeurent vivaces. Il supplée en apparence aux carences des institutions modernes. Mais dans ces coutumes héritées des tribus et des clans, la personnalisation de l'aide ne peut pas remplir les fonctions économiques du crédit. Le crédit à la production y est étranger. La formation de l'épargne et sa mobilisation y sont ignorées. La reconstitution des capitaux n'y joue aucun rôle.

8) Il serait cependant intéressant de tenter une adaptation de ces traditions d'entraides en vue de leur intégration dans le système bancaire. La création de caisses mutuelles de crédit dans le cadre traditionnel permettrait de déposer les fonds dans les banques où l'entreprise puisera les crédits nécessaires.

9) En fait cette superposition de deux courants de capitaux de nature différente mais d'importance assez raprochés est une gêne au développement ou à une modernisation des structures. Elle dénote l'absence d'imagination et de moyens de mobilisation des épargnes locales. En Egypte, où il existe un réseau de caisses d'épargne postales, le crédit familial n'a plus l'importance d'autrefois.

10) L'absence de banques centrales pouvant jouer un rôle de contrôle et d'orientation a considérablement entravé le développement du crédit à partir du moment où les banques locales ont tendu, par leur nombre et leur activité, à supplanter les banques étrangères. Les instituts d'émission en forme de sociétés doublées de banques commerciales puissantes, constituées avec des capitaux étrangers en majorité, n'inspirent pas confiance aux banques commerciales locales disposant de dépôts disputés à la concurrence. La structure de ces instituts décalquée sur celle de la Banque d'Angleterre ne pouvait se concevoir que dans les économies où l'activité commerciale est prépondérante par rapport aux autres secteurs d'activité. Toutefois ces instituts devraient-ils toujours inspirer confiance aux banques qui ont la faculté de présenter leur effets au réescompte.

11) La résistance de ces instituts à séparer le département d'émission de leur département de banque commerciale a été partout renforcée par les privilèges de l'émission des billets de banque et par leur rôle de banque de l'Etat. Il a fallu attendre une quinzaine d'années depuis l'indépendance accordée à la monnaie nationale pour assister en Egypte, en Syrie et bientôt au Liban à cette réforme nécessaire à la sélection et au développement du crédit.

12) La multiplication rapide des banques commerciales aux fonds propres peu importants, parfois peu soucieuses des règles bancaires, a contribué à aggraver les crises du secteur commercial. Le drainage des disponibilités des particuliers sollicités par les taux élevés des comptes courants et des comptes de dépôts a nuit à l'esprit d'entreprise et d'investissement à long terme. La croyance que les débouchés intéressants pour des placements à moyen et long terme faisaient défaut, sauf pour dans le secteur de la construction d'immeubles de rapport, a fait que les banques commerciales n'ont jamais déployé de sérieux efforts pour attirer les dépôts fixes qui auraient contribué à l'investissement dans l'agriculture et l'industrie par une adaptation de leurs méthodes de financement. Les secteurs de production ont vu leur développement retardé par l'absence d'un crédit adéquat et les banques commerciales de dépôts ont reculé devant l'effort de le constituer.

13) C'est par l'autofinancement que les entreprises industrielles ont pu prospérer. Mais dans les très nombreuses entreprises où les dimensions des opérations ne permettent qu'une lente capitalisation des profits, le crédit à moyen et long terme a un rôle que les banques ne remplissent pas entièrement. D'importantes banques d'affaires ont été cependant constituées en Egypte et plus tard en Syrie, mais leur tendance à opérer en forme de holdings d'entreprise a empêché la propagation du crédit à moyen et long terme à l'agriculture ou à l'industrie.

14) La multitude d'entreprises moyennes et petites d'artisanat industriel, d'hôtellierie, de pêche, d'exploitation agricole dont les activités doivent être le tissu d'un développement harmonisé ne bénéficient d'aucun crédit bancaire privé faute de spécialisation de la fonction bancaire en Moyen-Orient.

15) Les dépenses énormes effectuées en Moyen-Orient par les troupes étrangères ainsi que les circonstances mêmes de la guerre qui avait pratiquement bloqué les échanges extérieurs, ont fourni aux pays du Moyen-Orient l'occasion d'accumuler de très importantes réserves en devises étrangères. Ces ressources auraient pu être utilisées comme une masse monétaire réservée à l'édification aisée du crédit à moyen et long terme ou à l'investissement en infrastructure. Les devises nationales étaient demeurées liées à la livre sterling et au franc français. Les instituts d'émission négligèrent de convertir rapidement en dollars les avoirs en sterling. Les avatars de la livre et du franc dévalués dans l'après-guerre immédiat entraînèrent la réduction et le blocage des avoirs que les banques avaient accumulés en Egypte, en Syrie et au Liban. Les soldes vont servir à l'importation accélérée de biens de consommation destinés à reconstituer les stocks. Les industries locales crées pendant la guerre en furent fortement ébranlées. Le démarrage du développement harmonisé était retardé faute de moyens de financement.

16) Les pertes des avoirs en devises étrangères contribuèrent à ranimer les mouvements nationalistes locaux qui aboutirent à la séparation de la livre égyptienne d'avec la sterling et des livres syriennes et libanaises d'avec le franc français et bientôt à la fin de l'occupation des territoires par les troupes étrangères. Des banques centrales adaptées aux besoins de pays à industries naissantes auraient pû être alors instituées. Le processus amorcé à cette fin fut très long et allait s'étendre sur une quinzaine d'années.

17) Il fut retardé par la guerre de Palestine et les dépenses d'armement considérables qu'elle allait introduire dans les budgets annuels. La prise de conscience des besoins de développement, dont le concept était en train d'être élaboré doîncida avec la guerre de Corée et la crise des pétroles iraniens. Le Liban découvre alors sa vocation au commerce international et l'intérêt d'un système libéral qui accentue sa propension à ne retenir que les placements à court terme. La Syrie séparée du Liban songe à se libérer des services de la place financière de Beyrouth et perçoit toute l'importance de la mise en valeur de ses terres cultivables. L'Egypte au début d'un changement de régime renforce le protectionisme et le dirigisme où elle tendait à se renfermer pour développer ses industries et accroître les grands travaux sans compter l'écart entre ses ressources propres et les dépenses qu'elle allait engager. L'Iran manifestait sa volonté de développement en nationalisant les pétroles. Une partie du Moyen-Orient mesurait ses ressources. Aucun de ces pays ne possédait les organismes de financement nécessaires à l'emploi de moyens de financement nationaux ou étrangers.

18) La prise en charge des déficits des budgets iraniens par le Gouvernement Américain fait découvrir au Moyen-Orient la possibilité d'un financement du développement par des ressources extérieures, sous forme de prêts ou d'aides économiques. Ces ressources d'un genre nouveau furent octroyées aux gouvernements pouvant présenter des projets de développement. Une conscience nouvelle des rapports entre pays retardés et pays industrialisés s'est ainsi formée. L'aide est bientôt exigée. Elle est escomptée dans les programmes d'investissement.

19) Les ressources fournies, en particulier à l'Iran et à l'Egypte, n'ont pas réussi à résoudre les problèmes du financement du développement. Il restait aux Etats bénéficiaires des aides étrangères de provoquer les investissements nécessaires du secteur privé en rapport avec les travaux d'infrastructures et leurs projets d'industrialisation.

20) Dans cette phase de l'évolution de ces pays on s'aperçoit de l'existence de nombreuses lacunes dans l'action de l'Etat. Non seulement ses projets pouvaient être techniquement mal étudiés et leur réalisation exiger un temps bien supérieur aux prévisions mais leur intégration dans l'économie nationale par la volonté de l'Etat pouvait ne pas correspondre aux besoins, aux moyens et à l'opinion des investisseurs privés.

21) D'où, en partie, le recours aux nationalisations en Egypte et plus tard en Syrie. Ces opérations ont eu pour conséquence d'écarter ou de retarder les investissements privés provenant de l'extérieur qui auraient pû compléter et encourager les investissements nationaux. En outre l'absence de relais financiers constitués par des organismes de financement et aussi de législations adéquates ont constitué une entrave supplémentaire à l'investissement privé étranger.

22) En avance sur les autres pays du Moyen-Orient par l'élaboration de plans de développement et par les prises de conscience qu'il implique tout au moins à l'échelon gouvernemental, l'Iran fait l'expérience de méthodes de financement d'origine étrangère alors que les réformes de ses structures foncières et les relations entre propriétaires et exploitants n'ont pas encore trouvé les solutions nouvelles plus efficaces que les traditions et usages anciens entièrement bouleversés. En Egypte et en Syrie les réformes agraires ont plus de retentissement mais les difficultés de financement par la voie de crédit aux coopératives, qu'adopte également l'Iran, n'ont pas donné de résultats satisfaisants dans les deux derniers pays. Le crédit foncier et agricole quelle que soit la forme des organismes coopératifs ou syndicaux semble devoir exiger, pour être efficace, une grande adaptation aux conditions locales traditionnelles.

23) Alors que les revenus des pétroles iraniens sont en principe entièrement absorbés par les besoins du pays, les produits en devises des redevances pétrolières du Golfe Persique et de la Péninsule Arabique circulent dans les autres pays arabes. A cause de sa situation de pays à régime libéral où le mouvement des capitaux n'est pas contrôlé, le Liban bénéficie d'un apport considérable de capitaux d'origine pétrolière. Ces ressources accumulées auraient pu constituer une base intéressante du financement à moyen et long terme de projets inter-arabes ou simplement libanais. Ces capitaux vont gonfler les dépôts bancaires de la place de Beyrouth d'où ils sont employés en opérations à court terme au Liban et à l'étranger. Une faible partie des avoirs d'investit dans la construction immobilière au Liban et en Egypte. Leur participation au développement n'est pas stimulée par des projets suffisamment étudiés ou par la réalisation prochaine d'organismes de financement inter-arabes.

24) La spécialisation des crédits bancaires aurait dû jouer un rôle important dans les secteurs agricoles et industriels. Des caisses alimentées essentiellement par les ressources budgétaires et les réserves de l'Etat ou par les prêts de l'institut d'émission assortis de la garantie de l'Etat ont paru jouer le rôle de banques agricoles ou industrielles. Les montants médiocres mis à disposition de ces banques avant l'ère des aides économiques étrangères et des prêts des institutions financières internationales ont servi surtout à des prêts de campagne de faible volume par rapport aux besoins et à des prêts aux entreprises industrielles importantes à l'échelle nationale. L'équipement agricole et les petites et moyennes entreprises industrielles nécessitant un crédit à moyen terme n'ont eu qu'un faible accès à ce système de crédit. Le problème des ressources proprement bancaire provenant de dépôts fixes ou d'emprunts proportionnés aux fonds propres de la banque n'a pas été résolu. S'y opposent toujours la trop grande disproportion entre les avances à consentir et les besoins à satisfaire, l'insécurité de certaines catégories de prêts accordés sous la pression de groupes politiques, le manque de bureaux d'études et d'assistance technique dans la plupart des banques.

25) En Egypte, cependant, une grande institution de crédit agricole et coopératif a pu contribuer à mesurer les besoins normaux des cultures saisonnières. Ses ressources d'origine multiple proviennent en partie d'opérations de caractère commercial confiées par l'Etat, distribution des engrais, semences et denrées à prix fixés. Les profits réalisés par ces transactions, qui présentent l'avantage de maintenir la banque en rapport étroit avec les exploitants agricoles, constituent des ressources de financement comme le sont parfois les contreparties des céréales américaines distribuées dans le Moyen-Orient. Ainsi a-t-on assisté à la réduction des avances des banques commerciales à l'agriculture et à une normalisation des taux d'intérêt provoquées par les opérations de la banque du crédit agricole et coopératif.

26) Les traits particuliers de la planification économique en Iran où les plans se juxtaposent expliquent mais ne justifient pas entièrement l'existence d'une série de banques d'Etat spécialisées. Leur nombre et les fonds propres dont elles sont dotées leur confrèrent dans la distribution du crédit une importance bien plus grande de celle des banques privées. Pratiquement tous les secteurs du crédit sont couverts par les institutions d'Etat. Elles paraissent cependant très détachées des structures foncières traditionnelles du pays et des conditions financières et monétaires qui le caractérisent. Comme dans beaucoup d'autres pays l'histoire semble se répéter, on assiste de nouveau aux opérations d'institutions de crédit importantes qui ne sont pas entièrement intégrés dans les réalités de l'économie nationale et qui risquent de détruire d'anciennes structures dont la survivance est anachronique sans parvenir à les remplacer par de meilleurs systèmes.

27) L'Iran vient cependant de bénéficier de deux nouvelles institutions de crédit qui ne vont pas dépendre des dotations de l'Etat mais en grande partie des banques étrangères dont par ailleurs l'établissement est pratiquement impossible suivant la législation en vigueur. Une banque de développement industriel et minier a commencé à étendre ses opérations en disposant d'un capital souscrit à concurrence de 40% par vingt banques et sociétés industrielles étrangères. Faute de pouvoir s'intégrer dans les structures financières locales, le nouvel établissement dispose de liens déterminés avec les capitalistes étrangers intéressés aux investissements en Iran, ce qui pourra encourager, à l'investissement, le secteur privé iranien. L'Etat s'assure ainsi, dans certains secteurs, un investissement privé en correspondance avec ses dépenses.

28) Plus récemment encore un effort d'adaptation des méthodes de financement et d'intégration dans l'économie iranienne est réalisé par une caisse de garantie industrielle instituée par le Fonds irano-américain. L'organisme de garantie est une personne morale travaillant sans but lucratif en vue d'accorder des prêts aux petites et moyennes entreprises à un taux d'intérêt raisonnable. Il s'agit essentiellement d'un fonds de garantie aux banques iraniennes qui accordent sur leurs propres fonds des montants dépassant celui garanti.

29) En Egypte, la planification du développement a suscité des changements et des recherches de structures financières nouvelles et originales nés de la disproportion entre les ressources et les objectifs du plan. Les efforts déployés dans un empirisme qui s'écarte des doctrines ont provoqué des réformes successives qui ne renforcent pas la confiance que doit inspirer un appareil financier. Le développement voudrait y être intégral et prétend y parvenir par un dirigisme qui parait excessif dans sa phase actuelle.

30) Après les prises de conscience provoquées par les conséquences de la nationalisation du Canal de Suez, un organisme économique de gestion se vit attribuer les biens nationalisés par le gouvernement égyptien. Il grossit rapidement par les apports des vagues de nationalisation des banques, des compagnies d'assurances, des sociétés industrielles et commerciales, jusqu'à devenir une sorte de vaste holding présidée par le ministre des finances. L'intérêt financier de l'existence d'un tel organisme réside dans sa faculté de fournir aux banques la garantie nécessaire au crédit des entreprises gérées par lui. Plus récemment encore l'organisme économique original vient d'être scindé en une dizaine d'organismes économiques par grandes catégories de la production ou du commerce. Leur fonctionnement va peut-être permettre une meilleure spécialisation du crédit bancaire suivant la nature et la durée des prêts. Mais les risques d'inflation de crédit sont ainsi multipliés.

31) Aussi le gouvernement égyptien a-t-il complété le système nouveau par la constitution d'une banque centrale entièrement détachés du département de crédit commercial.

32) En Syrie, les tentatives d'établissement d'un plan de développement. vont probablement recommencer. L'absence d'un crédit bancaire agricole et industriel intégré dans les activités économiques par la disponibilité de ressources continues, l'extension des opérations de crédit sur l'ensemble du territoire et des moyens de mobilisation de l'épargne vont se faire sentir en toute hypothèse. L'expérience montrera si la banque centrale de Syrie, qui en principe peut accorder des prêts en vue de financer le plan de développement, prendre des participations financières dans des organismes de crédit, effectuer des prêts directs à l'agriculture, à l'industrie et aux transports, pourra concilier ces opérations avec celles normalement imparties aux banques centrales auxquelles il revient d'orienter le crédit et d'exercer les attributions que prescrivent les lois bancaires. De toute évidence, si un plan de développement est adopté, l'agriculture et l'industrie manifesteront des besoins de financement à moyen et long terme qui entraîneront l'éclatement ou l'inactivité des banques spécialisées insuffisamment équipées en ressources d'études et d'assistance technique aux entreprises, en réseaux couvrant le territoire et en ressources financières indépendantes des dotations de capital.

33) L'économie libanaise qui doit sa prospérité aux services plutôt qu'à la production agricole et industrielle commence à prendre conscience des besoins du développement intégral harmonisé. Les programmes déjà adoptés par les budgets annuels comportent des dépenses d'infrastructures étalées sur cinq ans qui vont poser le problème de l'investissement privé qui devrait correspondre à celui du secteur public. Dans la place financière de Beyrouth surchargée de banques commerciales, il n'existe pas encore d'institution de crédit à moyen et long terme agencée pour faire face aux besoins de crédit du développement sans passer par les prêts garantis par l'Etat. L'expérience acquise dans ce domaine dans divers pays pourrait inciter le Liban à constituer un organisme de financement entièrement intégré dans ses structures financières actuelles, venant combler les lacunes de son système bancaire orienté vers le court terme et le financement du commerce extérieur.

34) La mobilisation des ressources disponibles ne se fait actuellement qu'en fonction des activités de la place internationale de Beyrouth. Les efforts d'adaptation des méthodes bancaires aux besoins du développement pourraient être déclanchés par la création d'une banque centrale séparée de tout département de crédit commercial et par la création d'une banque de développement. Par application des mécanismes courants des relais et du réescompte, elles pourraient offrir aux banques, dont l'état pléthorique des dépôts à vue est chronique, les moyens d'emplois à moyen terme nécessaires au développement des divers secteurs de l'économie nationale.

751 F - Oct. 1962 - 1,000